



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)

Bern, den 8. Juli 2014

NKVF 5/2014

Bericht
an das Eidgenössische Justiz-und Polizeidepartement
(EJPD) und die Kantonale Konferenz der Justiz- und
PolizeidirektorInnen (KKJPD)
betreffend das ausländerrechtliche
Vollzugsmonitoring
Mai 2013 – April 2014

Angenommen an der Plenarversammlung vom 10.04.2014 und im Zirkularverfahren vom 02.05.2014.



Inhalt

I.	Einleitung	- 2 -
II.	Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Akteuren	- 4 -
a.	Bundesamt für Migration (BFM)	- 4 -
b.	Kantonale Polizeikorps	- 4 -
c.	Medizinische Begleitpersonen	- 4 -
III.	Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen	- 5 -
a.	Anwendung von Zwangsmassnahmen	- 5 -
i.	Fesselungen	- 5 -
ii.	Zwangsweiser Einsatz von Beruhigungsmitteln	- 6 -
b.	Behandlung durch die Vollzugsbehörden	- 6 -
c.	Polizeiliche Zuführungen	- 7 -
i.	Anhaltungen	- 7 -
ii.	Fesselungen	- 8 -
d.	Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen	- 8 -
e.	Trennung von Familien mit Kindern	- 10 -
f.	Bodenorganisation am Flughafen	- 12 -
i.	Infrastruktur	- 12 -
ii.	Vorbereitung	- 12 -
iii.	Einstieg	- 12 -
g.	Flug	- 12 -
h.	Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats	- 12 -
i.	Informationen an die rückzuführenden Personen	- 13 -
j.	T7-Flüge	- 14 -
k.	Pilotprojekt betreffend die Beteiligung an EU-Sammelflügen nach Georgien	- 15 -
IV.	Zusammenfassung	- 15 -



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009¹ beobachtet die NKVF seit Juli 2012 sämtliche Rückführungen auf dem Luftweg der Vollzugsstufe 4² im Rahmen des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings.³ Die NKVF überprüft die Behandlung der rückzuführenden Personen, die sich aufgrund eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheids im verwaltungsrechtlichen Freiheitsentzug befinden und richtet dabei ein besonderes Augenmerk auf die verhältnismässige Anwendung von Zwangsmassnahmen gemäss Vorgaben des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs (ZAG).⁴
2. Sämtliche Beobachtungen und Empfehlungen aus dem ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring werden im Rahmen eines institutionalisierten Fachdialogs regelmässig mit VertreterInnen des Bundesamtes für Migration (BFM), der Kantonalen Polizeidirektorenkonferenz (KKPKS) und der Vereinigung Kantonaler Migrationsbehörden (VKM) mit dem Ziel diskutiert, sofortige Verbesserungen einzuleiten. Die Beobachtungen und Empfehlungen der NKVF werden auch in einem Forum, bestehend aus behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, kritisch reflektiert und einmal jährlich in einem Bericht an die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zusammengefasst. Diese Berichte werden nach Erhalt einer Stellungnahme der Behörden veröffentlicht.
3. Für die Umsetzung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings verfügt die NKVF über einen Beobachterpool bestehend aus 12 Beobachtenden. Daneben begleiten auch Kommissionsmitglieder im Rahmen ihres Auftrages regelmässig Sonderflüge. Die Beobachtung erstreckt sich in der Regel über folgende Phasen einer zwangsweisen Rückführung:
 - Anhaltung;
 - Polizeiliche Zuführung vom Kanton zum Flughafen;
 - Flugvorbereitung am Boden;
 - Flug;
 - Übergabe an die Behörden im Zielland.

¹ SR. 150.1.

² Art. 28 Abs. 1 lit. d Verordnung vom 12. November 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV); SR 364.3.

³ Gemäss Art. 8 Abs. 6 der EU-Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 ist die Schweiz verpflichtet, die Rückführungen einer ständigen Beobachtung zu unterziehen.

⁴ Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG); SR. 364.



4. Während der Begleitung der Sonderflüge führen die Beobachtenden der NKVF Gespräche mit:
 - Den rückzuführenden Personen, sofern diese zu einem Gespräch bereit sind und es die Situation ermöglicht;
 - dem Equipenleiter und den begleitenden Polizistinnen und Polizisten;
 - den medizinischen Begleitpersonen;
 - den anwesenden Vertreterinnen und Vertretern des BFM.
5. Der vorliegende Bericht fasst sämtliche zwischen Mai 2013 und April 2014 gesammelten Beobachtungen und Feststellungen zusammen.
6. Ende Juni 2012 begann das BFM für die zwangsweise Rückführung von Personen im Rahmen von „Dublin-Out“-Überstellungen regelmässig eine Verbindung mit der Fluggesellschaft Twinjet (sogenannte T7-Flüge) nach Milano anzubieten. Seit April 2013 beobachtet die NKVF regelmässig auch die Durchführung der T7-Flüge. Die Beobachtungen und Empfehlungen in Bezug auf diese spezifischen Flüge finden sich unten in Kapitel III.j.
7. Die NKVF begleitete im Berichtszeitraum total 26 Zuführungen⁵ sowie 52 zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg.⁶ Bei 37 Rückführungen handelte es sich um Flüge der Vollzugsstufe 4 gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. d ZAV; davon waren 7 Flüge sogenannte Überstellungen aufgrund des Dublin-Assoziierungsabkommens (DAA)⁷ gemäss Art. 64a Ausländergesetz (AuG).⁸ Bei 15 Flügen handelte es sich um die oben genannten T7-Flüge. Zudem beobachtete die NKVF die Bodenorganisation von 5 weiteren T7-Flügen. Bei den von der NKVF beobachteten Rückführungen auf dem Luftweg wurden insgesamt 286 Personen, 20 Familien und 39 Kinder rückgeführt.⁹ Gestützt auf die Zahlen des Bundesamts für Migration (BFM) fanden 2013 38 Sonderflüge und 32 T7-Flüge statt und es wurden 298 Personen rückgeführt.¹⁰

⁵ Die Anhaltung und der Transport jeweils einer oder mehrerer Rückzuführenden von einem bestimmten Aufenthaltsort zum Flughafen werden hier als eine Zuführung bezeichnet.

⁶ Von den betreffenden Rückführungen auf dem Luftweg wurden sowohl die Bodenorganisation als auch die Flugphase sowie die Übergabe an die Behörden im Zielland beobachtet.

⁷ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (mit Schlussakte); SR 0.142.392.68.

⁸ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG); SR. 142.20.

⁹ Statistische Angaben der NKVF zu den zwischen Mai 2013 und April 2014 begleiteten Flügen, inklusive der 5 T7-Flüge, von welchen lediglich die Bodenorganisation beobachtet wurde. Divergenzen zu statistischen Angaben des Bundesamts für Migration sind möglich.

¹⁰ Statistische Angaben des Bundesamtes für Migration zum ausländerrechtlichen Vollzugsmonitoring im Jahr 2013.



II. Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden und anderen relevanten Akteuren

a. Bundesamt für Migration (BFM)

8. Die Zusammenarbeit mit dem BFM gestaltete sich generell gut und kann als zufriedenstellend bezeichnet werden. Auf verschiedenen Ebenen fand ein regelmässiger Austausch statt. Es wurden regelmässig Grundsatzfragen betreffend die Anwendung von Zwangsmassnahmen und die medizinische Begleitung im Rahmen von Rückführungen auf dem Luftweg diskutiert.
9. Für die operative Umsetzung pflegt die Kommission enge Kontakte mit SwissRepat, welche sie über geplante Rückführungen auf dem Luftweg informiert. Als verbesserungswürdig erachtet die Kommission hierbei den Informationsfluss im Bereich der T7-Flüge. So erhält die Kommission keine Informationen bezüglich Aufenthaltsort der rückzuführenden Personen, offenbar weil die Abläufe bei SwissRepat für diese Flüge anders gestaltet sind als bei Sonderflügen.

b. Kantonale Polizeikorps

10. Der Kontakt mit den Equipenleitern war, wie schon in der ersten Berichtsperiode, offen und konstruktiv. Sie standen den Beobachtenden für Fragen jederzeit zur Verfügung. Auch in dieser Berichtsperiode erfüllten die polizeilichen Begleitpersonen ihre Aufgabe in der Regel kompetent und routiniert. Optimiert werden könnte teilweise noch die Absprache betreffend die genaue Organisation der Zuführung. Bezüglich des Standorts der NKVF-Beobachtenden während der Übergabe der Rückzuführenden an die Behörden der Zielländer ergaben sich überdies teilweise Unklarheiten.
11. Auf einem Zubringerflug für einen Frontex-Flug wurden der NKVF-Beobachter sowie der Begleitarzt vom Bodenorganisationsleiter aufgefordert, einen Ansteckausweis mit den Schriftzügen „Police“ und „Switzerland“ zu tragen. Die NKVF ist der Ansicht, dass eine solche Beschriftung ihrer Arbeit als unabhängige Beobachterin nicht zuträglich ist.

c. Medizinische Begleitpersonen

12. Nach den im letztjährigen Bericht beschriebenen anfänglichen Schwierigkeiten, insbesondere bezüglich Informationsaustausch gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen der NKVF und der Oseara AG, die während der Pilotphase als Organisation für die medizinische Begleitung fungierte, im Berichtszeitraum gut und kann als konstruktiv bezeichnet werden. Die NKVF erhielt systematisch alle relevanten medizinischen Unterlagen zugestellt, und das medizinische Begleitpersonal zeigte sich während der verschiedenen Rückführungsphasen jederzeit offen für Fragen der Beobachtenden. Die NKVF konnte zudem feststellen, dass sich die Oseara zuneh-



mend professionalisiert und für die eingesetzten medizinischen Begleitpersonen verschiedene Weiterbildungen organisiert hat.¹¹

III. Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen

a. Anwendung von Zwangsmassnahmen

i. Fesselungen¹²

13. Gemäss den Beobachtungen der NKVF erfolgten die Fesselungen im Berichtszeitraum im Allgemeinen differenziert. Mit wenigen Ausnahmen¹³ kam das im letztjährigen Bericht erwähnte modulare Fesselungssystem, wonach jede rückzuführende Person teilgefesselt wird, systematisch zur Anwendung. Hierbei wird eine mittels Manschetten applizierte Teilfesselung¹⁴ der Hände vorgenommen; im Fall von heftigem Widerstand kann diese Teilfesselung jederzeit auf eine Vollfesselung, bei der die Füsse durch an den Manschetten angebrachten Kabelbindern und die Beine durch einen Gurt festgebunden sind¹⁵, erhöht werden. In letzter Zeit beobachtete die NKVF indes auch eine Mischform, bei der die Hände und Fussgelenke gefesselt wurden. Regelmässig wurde darauf geachtet, dass die Fesselung nicht zu eng war; während des Fluges wurde sie überdies teilweise gelockert. Vollfesselungen wurden nach den Beobachtungen der NKVF grösstenteils nur in Fällen angewendet, in welchen die Betroffenen massiven Widerstand leisteten bzw. jegliche Kooperation verweigerten. In mehreren Fällen beobachtete die NKVF allerdings, dass rückzuführende Personen, die Widerstand ankündigten, vorbeugend vollgefesselt wurden. Nach Ansicht der Kommission ist eine Vollfesselung nur dann verhältnismässig, wenn sie geeignet ist, die PolizeibegleiterInnen vor einer erheblichen Gefahr zu schützen. Das ist zweifelsohne der Fall, wenn eine rückzuführende Person heftigen körperlichen Widerstand leistet und folglich eine erhöhte Verletzungsgefahr gegeben ist. **Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden, die polizeilichen BegleiterInnen entsprechend anzuleiten, dass Vollfesselungen nur bei körperlich manifestierter Renitenz anzuwenden sind.**

¹¹ Im Februar 2014 hat das BFM der Oseara das Mandat für die medizinische Begleitung erteilt. Siehe BFM, Medizinische Begleitung von Ausreisen: BFM vergibt Mandat an Oseara AG, Medienmitteilung, 18.02.2014, zugänglich über <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2014/ref_2014-02-18.html> (zuletzt besucht am 21.03.2014).

¹² Der Einsatz der Fesselungsmittel richtet sich nach Art. 6a, 23 ZAV.

¹³ So wurde in einigen Fällen, die v.a. Eltern und vereinzelt weibliche Rückzuführende betrafen, auf eine Fesselung ganz verzichtet.

¹⁴ Die Teilfesselung beinhaltet das Anlegen von Handfesseln, Fuss- und Oberarmmanschetten, sowie das Anlegen eines Gürtels. Die Betroffenen sind in der Regel nur an den Handgelenken gefesselt, welche wiederum am Gurt fixiert werden, und können selber laufen.

¹⁵ Die Vollfesselung sieht das Fixieren der Fussmanschetten mittels eines Bandes am Gürtel vor; zusätzlich werden Oberarmmanschetten angebracht. Eine Vollfesselung kann zudem das Aufsetzen eines Sparringhelms und falls notwendig das Anbringen eines Spucknetzes umfassen. Die Betroffenen sind dann weitgehend immobilisiert und können für den Transport auf einen Rollstuhl festgebunden oder getragen werden. Im Flugzeug können die so gefesselten Personen mit den Oberarmmanschetten mit einem Seil an den Sitz festgebunden werden.



14. Die Vollfesselungen wurden während des Flugs oftmals reduziert, in mehreren Fällen jedoch, soweit ersichtlich, über die gesamte Flugdauer aufrechterhalten. In ihrem letzten Bericht machte die Kommission bereits auf die dadurch steigende Thrombosegefahr aufmerksam und beobachtete mit Zufriedenheit die von den Vollzugsbehörden neu eingeführte Praxis, wonach allen rückzuführenden Personen mindestens ein Toilettengang ermöglicht wird.
15. Auf den Helm als mögliches Element der Vollfesselung¹⁶ wurde in einigen Fällen verzichtet, in anderen Fällen wurde dieser in der Regel während des Flugs entfernt. Auch wenn die Kommission die Verwendung eines Helms im Einzelfall und aus Gründen des Selbstschutzes nachvollziehen kann, steht sie dieser aus medizinischen Gründen kritisch gegenüber. **Sie empfiehlt deshalb den Vollzugsbehörden, den Helm nur im Ausnahmefall anzuwenden und sicherzustellen, dass die betroffenen Rückzuführenden von den medizinischen Begleitpersonen regelmässig kontrolliert werden.**
16. In mindestens drei Fällen wurde für den Transport von Rückzuführenden ins Flugzeug zur zusätzlichen Immobilisierung ein Rollstuhl verwendet. **Wenngleich es sich hierbei nur noch um Einzelfälle handelte, erachtet die Kommission diese Fesselungsmethode aufgrund der damit einhergehenden vollständigen Immobilisierung und der dadurch verursachten Stresserhöhung weiterhin als bedenklich, und empfiehlt, diese nur in begründeten Ausnahmefällen anzuwenden.**
17. Schliesslich beobachtete die NKVF auf den Flügen seit Februar 2014 eine neue Praxis, die sie als bedenklich einstuft: Dabei wurden die Rückzuführenden bereits am Sitzplatz „angeleint“ und so zur Toilette geführt. Diese Praxis wurde sowohl von den Rückzuführenden als auch von den Beobachtenden als entwürdigend empfunden. Nach Ansicht der Kommission stellt sich generell die Frage, inwiefern es aus sicherheitspolizeilichen Gründen erforderlich ist, rückzuführende Personen bei einem Toilettengang mittels einer Leine zu sichern, insbesondere da dies früher nicht praktiziert wurde. **Die Kommission empfiehlt deshalb den Vollzugsbehörden, diese Praxis auf ihre Notwendigkeit hin kritisch zu überprüfen und ein alternatives Vorgehen zu wählen.**

ii. Zwangsweiser Einsatz von Beruhigungsmitteln

18. Die NKVF stellte mit Zufriedenheit fest, dass im Berichtszeitraum keine weiteren Fälle beobachtet wurden, in denen Beruhigungsmittel gegen den Willen der Rückzuführenden eingesetzt worden waren.

b. Behandlung durch die Vollzugsbehörden

19. Den Vollzugsbehörden wurde von den Beobachtenden der NKVF grundsätzlich ein professioneller, deeskalierender und respektvoller Umgang mit den Rückzuführenden attestiert. Die beobachteten Beamten reagierten meist sachlich und gelassen auf diverse Provokationen von Sei-

¹⁶ Siehe hierzu auch Fussnote 15.



ten der rückzuführenden Personen. Auch wurde von den Beobachtenden bemerkt, dass die polizeilichen BegleiterInnen die Rückzuführenden grundsätzlich regelmässig mit Getränken und Esswaren versorgten und regelmässige Toilettengänge ermöglichten.

20. Als positiv hervorzuheben gilt es die Empathie, welche den rückzuführenden Personen auf einigen Flügen durch das Vollzugspersonal entgegengebracht wurde, sowie die teilweise beobachteten Gespräche zwischen Rückzuführenden und Begleitpersonal während der Flugvorbereitungen und des Flugs. Eine Verallgemeinerung dieser Praxis hatte gemäss Beobachtungen der NKVF einen deeskalierenden Effekt auf die rückzuführenden Personen und sie sollte somit weiter gefördert werden.
21. Vereinzelt wurden indes erneut mangelhafte Sprachkenntnisse des polizeilichen Begleitpersonals rapportiert, welche die Kommunikation zwischen den rückzuführenden Personen und dem polizeilichen Begleitpersonal z.T. deutlich erschwerten. **Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden deshalb, nach Möglichkeit DolmetscherInnen bzw. Fachpersonen mit den entsprechenden Sprachkenntnissen einzusetzen.**
22. Der Umgang mit Kindern, insbesondere auch mit Kleinkindern, war in der Regel liebenswürdig und aufmerksam.

c. Polizeiliche Zuführungen

23. Die Kommission begleitete insgesamt 26 Zuführungen aus den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Fribourg, Genf, Luzern, Schwyz, Waadt, Wallis und Zürich. Erstmals konnte im Kanton Genf auch eine Zuführung im Gefängniszellenwagen beobachtet werden, nachdem dies bis anhin von Seiten der Polizei wegen Platzmangels als nicht praktikabel erachtet wurde. Bei der Zuführungsbegleitung bestätigte sich, dass die Praxis der Zuführungen nach wie vor auf unterschiedliche Art und Weise erfolgt und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips einer Vereinheitlichung bedarf. Die Unterschiede sind weitgehend auf die unterschiedliche Anwendung von Zwangsmitteln durch die kantonalen Polizeikorps zurückzuführen. Weiterhin besteht der Eindruck, dass die Professionalität des Einsatzes weitgehend davon abhängt, wie regelmässig die Kantone an Rückführungen beteiligt sind bzw. wie erfahren die eingesetzten Polizeikräfte in diesem Bereich sind.

i. Anhaltungen

24. Die NKVF stellte fest, dass die Anhaltung der rückzuführenden Personen durch die kantonalen Polizeikorps generell sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Während einige Kantone die Betroffenen vorgängig über die Rückführung informieren und bei der Anhaltung deeskalierend vorgehen, findet in einzelnen anderen Kantonen ein überraschender Zugriff - oft mitten in der Nacht - unter Einsatz z.T. bewaffneter, verummter Polizeieinheiten statt (sogenannte Zellenstürmung). Die Kommission beobachtete insbesondere mindestens drei Zugriffe durch die Freiburger Kantonspolizei sowie je einen Zugriff durch die Genfer und die Walliser Kantons-



polizei, welche ohne ersichtlichen Grund mittels Zellenstürmung erfolgten. Auch im Kanton Bern wurde ein vom Regelfall abweichender, als heftig eingestufte Zugriff in der Zelle beobachtet. **Die Kommission betont mit Nachdruck, dass sie eine solche Vorgehensweise im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips und vor dem Hintergrund des potentiellen Eskalationsrisikos als unangemessen erachtet, und empfiehlt den Polizeibehörden, diese Praxis nur in begründeten Ausnahmefällen anzuwenden.**

ii. Fesselungen

25. In der Regel wurden die Rückzuführenden während der Zuführung nur an den Handgelenken unter Anwendung verschiedener Zwangsmittel, namentlich metallischer Handschellen gefesselt. Eine Teilfesselung nach obiger Beschreibung (vgl. Ziff. 13) wird nur in jenen Kantonen praktiziert, in denen die polizeilichen BegleiterInnen auch über eine entsprechende Ausbildung verfügen. Die NKVF begrüsst es, dass vereinzelt gänzlich auf eine Fesselung verzichtet wurde. Indes beobachtete die NKVF mindestens 7 Fälle von Personen, die aufgrund starker Renitenz während der gesamten Zuführung vollgefesselt wurden bzw. die in Vollfesselung am Flughafen ankamen. In mindestens drei Fällen wurden Rückzuführende systematisch voll gefesselt, obwohl sie keinen Widerstand geleistet hatten. Offensichtlich entspricht dies in einzelnen Kantonen dem Standardprozedere. Als besonders problematisch erachtet die Kommission den in mindestens zwei Fällen beobachteten jeweils mehrstündigen Transport aus den Kantonen Genf und Schwyz in einem Gefängniszellenwagen. Im Rahmen einer Zuführung aus dem Kanton Aargau wurden die Rückzuführenden in einem Fall sogar auf einen Rollstuhl gebunden. **Die Kommission betont in diesem Zusammenhang erneut, dass die Anwendung von Zwangsmassnahmen im Rahmen von Zuführungen stets im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips zu erfolgen hat und überdies die uneinheitliche Praxis ernsthaft zu hinterfragen ist. Ausserdem sollte nach Ansicht der Kommission auf den Einsatz von Rollstühlen im Rahmen von Zuführungen gänzlich verzichtet werden. Die Kommission hat im Dialog mit den Vollzugsbehörden bereits mehrfach auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Zuführungspraxis hingewiesen und empfohlen, einheitliche Richtlinien für die Anwendung von Zwangsmassnahmen zu erlassen. Sie nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass diese Frage nun auf Ebene der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD) angegangen werden soll.**

d. Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen

26. Generell wurden die Rückzuführenden nach Einschätzung der NKVF vom medizinischen Begleitpersonal kompetent und umsichtig betreut. Vor dem Abflug und periodisch während des Flugs wurden in der Regel die allgemeine Befindlichkeit der Rückzuführenden sowie eine allenfalls zu enge Fesselung überprüft. Bei Bedarf wurden den rückzuführenden Personen Medikamente zur Linderung von Beschwerden abgegeben. Als besonders erfreulich kann die inzwischen etablierte Auskunftsbereitschaft des medizinischen Begleitpersonals gegenüber den Beobachtenden der NKVF bezeichnet werden.

27. Schwierigkeiten zeigten sich jedoch weiterhin im Bereich des medizinischen Datenflusses, na-



mentlich bei der Erteilung der Flugtauglichkeitsbestätigungen. Die Übermittlung der medizinischen Informationen betreffend die einzelnen Rückzuführenden von zuständigen Kantons- bzw. Anstaltsärzten an die medizinischen Begleitpersonen erfolgte nach wie vor nicht immer auf zufriedenstellende Weise. Die von manchen Kantonen übermittelten Informationen waren ungenügend, gingen erst kurz vor dem Sonderflug ein oder wurden unter Berufung auf das Arztgeheimnis sogar gänzlich verweigert. Die Kommission beobachtete im Berichtszeitraum mehrfach, dass rückzuführende Personen - z.T. mit medizinischen Vorkommnissen - ohne Flugtauglichkeitsbestätigung („fit to fly“) zugeführt wurden. In einzelnen Fällen wurden als suizidal eingestufte Personen zugeführt, ohne dass der Begleitarzt vorgängig informiert wurde. Eine Person befand sich zudem seit einigen Tagen im Hungerstreik, was der Begleitarzt erst am Flughafen erfuhr. In sämtlichen Fällen musste der Begleitarzt am Boden noch eine Anamnese vornehmen und gestützt darauf entscheiden, ob eine Rückführung unter diesen Umständen zumutbar erscheint. Problematisch erscheint der NKVF im Weiteren auch, dass die Flugtauglichkeitsbestätigungen in einigen Kantonen durch medizinisch nicht geschulte Sachbearbeiter auf der Grundlage eines „unveränderten Gesundheitszustands“ ausgestellt wurden.

28. Im Auftrag des EJPD und der KKJPD wurde im Oktober 2013 eine Arbeitsgruppe unter Einbezug sämtlicher relevanter Akteure im medizinischen Bereich¹⁷ einberufen, an der auch die NKVF beteiligt war. Im Vordergrund stand das Erarbeiten eines gemeinsamen Lösungsansatzes hinsichtlich der Frage des medizinischen Datenflusses, welcher sowohl dem Arztgeheimnis als auch der Notwendigkeit, das Verfahren bezüglich der Vorabklärung der medizinischen Risiken zufriedenstellend zu gestalten, Rechnung tragen soll. Beschlossen wurde u.a. das Erstellen einer Liste mit medizinischen Kontraindikationen für Rückführungen auf dem Luftweg, wonach mit der medizinischen Versorgung von Rückzuführenden beauftragten Anstaltsärzten bei Vorliegen von Kontraindikationen eine Meldepflicht zukommen würde.
29. Als problematisch erachtet die Kommission, dass bei mehreren Rückzuführenden mit gesundheitlichen Problemen keine medizinische Übergabe im Zielstaat stattfand (vgl. spezifisch in Bezug auf suizidgefährdete Rückzuführende Ziff. 31 unten). **Die Kommission ist der Ansicht, dass in medizinisch heiklen Fällen eine medizinische Übergabe von Rückzuführenden im Zielstaat erfolgen sollte. Kann eine Übergabe ausnahmsweise nicht organisiert werden, so sind dem Begleitarzt zumindest die Kontaktdaten der zurückgeführten Person vor Ort zur Verfügung zu stellen, damit sich dieser über deren Befindlichkeit nach der Rückführung informieren kann.**
30. Weiterer wichtiger Bestandteil einer adäquaten medizinischen Versorgung ist nach Ansicht der Kommission das Mitführen einer genügenden Reservedosis an Medikamenten für Rückzuführende, welche auf solche angewiesen sind. Dies gilt insbesondere auch für mit Methadon substituierte Personen. In einzelnen Fällen wurde festgestellt, dass eine solche Versorgung nicht sichergestellt bzw. die mitgegebene Dosis z.T. ungenügend war. Besonders problematisch erschien der Kommission ein Fall, wo zwei mit Methadon substituierten Rückzuführenden keine

¹⁷ BFM, OSEARA, SAMW, FMH, VKM, NKVF.



Reservedosis mitgegeben worden war. Im Gegenzug kann in diesem Zusammenhang ein positives Beispiel eines Rückzuführenden angeführt werden, der sich vor der Rückführung einer Meniskusoperation unterzogen hatte. Gemäss den vorliegenden Informationen wurde diesem während der Flugvorbereitungen von einer Vertreterin des BFM ein Brief übergeben, der es ihm erlauben sollte, im Zielstaat die Kosten für Medikamente oder Arztbesuche von der Botschaft vergüten zu lassen. **Die Kommission empfiehlt den kantonalen Migrationsbehörden, bei Rückzuführenden, die sich in medikamentöser Behandlung befinden und darauf angewiesen sind, im Einzelfall abzuklären, welche Reservedosis angemessen ist und diese entsprechend auszuhändigen.**

31. Bereits im letzten Bericht äusserte die NKVF ihre Bedenken darüber, dass die medizinische Versorgung einzelner Rückzuführender, die sich bereits im Vorfeld in psychiatrischer Behandlung befanden, im Zielland nicht sichergestellt war.¹⁸ Im Berichtszeitraum beobachtete die Kommission Rückführungen einer Reihe von als suizidal eingestuften Personen (vgl. Ziff. 27 oben). Soweit ersichtlich wurde bei den betreffenden Rückführungen lediglich in einem Fall eine medizinische Übergabe im Zielland organisiert. Die Kommission erachtet diese Entwicklung als besorgniserregend. Wie bereits im letzten Bericht ausgeführt, stellt sich ihrer Ansicht nach in diesem Zusammenhang die Frage nach der Zumutbarkeit der Rückführung für offensichtlich suizidgefährdete Rückzuführende, sowie nach der Bestätigung der Flugtauglichkeit in solchen Fällen. **Die Kommission empfiehlt in akuten Fällen grundsätzlich von einer Rückführung abzusehen. Wird die Rückführung vom Arzt dennoch als zumutbar eingestuft, muss zwingend eine medizinische Übergabe in einer geeigneten Einrichtung im Zielland organisiert werden.**

e. Trennung von Familien mit Kindern

32. Die Kommission beobachtete in mehreren Fällen, dass Kinder entweder im Rahmen der Zuführung oder während der Bodenorganisation, insbesondere dem Transport zum Flugzeug, von ihren Eltern getrennt wurden, und sich dadurch der Stress für alle Beteiligten zusätzlich erhöhte. Wie bereits in ihrem letzten Bericht betreffend Trennungen von Familien im Rahmen von Zuführungen ausgeführt¹⁹, kann die Kommission nachvollziehen, dass Trennungen die Kinder vor eskalierenden Situationen bewahren sollen. Sie weist jedoch erneut darauf hin, dass Trennungen nur in strikten Ausnahmefällen erwägt werden sollten, wenn eine konkrete Gefahr für das Kind besteht.²⁰
33. Als sehr problematisch erachtet die Kommission hingegen im Lichte des Rechts auf Familienleben gemäss Art. 8 EMRK und des Schutzes von Kindern vor Trennung von ihren Eltern gemäss Art. 9 KRK i.V.m. Art. 3 Abs. 1 KRK einzelne Fälle, in welchen es im Vorfeld sowie anlässlich von Rückführungen zu einer Trennung zwischen Eltern und Kindern kam.

¹⁸ Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Juli 2013, Ziff. 32.

¹⁹ Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring, Juli 2013, Ziff. 22.

²⁰ Allgemeiner Kommentar Nr. 14 (2013) des UN-Kinderrechtssausschusses, CRC/C/GC/14, Ziff. 61.



34. Einer dieser Fälle betraf die mehrtägige Trennung einer alleinstehenden Rückzuführenden von ihrem 19 Monate alten Kind vor deren Rückführung. Zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs wurde die Mutter in Ausschaffungshaft genommen und ihr Kind fremdplatziert.²¹ Die NKVF hält fest, dass die Trennung eines Kindes von seinen Eltern stets unter Berücksichtigung des Kindeswohls zu erfolgen hat. In Anbetracht der durch die Trennung riskierten Traumata sollte es sich stets um eine ultima ratio Massnahme handeln, die nur dann zulässig erscheint, wenn eine konkrete Gefahr für das Kind besteht (vgl. Ziff. 32 oben). Gestützt auf die der Kommission vorliegenden Informationen ist die Notwendigkeit dieser Massnahme aus Sicht des Kindeswohls auch nach Einholen einer Stellungnahme beim kantonalen Migrationsdienst nicht nachvollziehbar.²² **Die Kommission empfiehlt deshalb den kantonalen Migrationsbehörden, eine Trennung von Eltern und Kindern im Vorfeld der Rückführung nur dann in Erwägung zu ziehen, wenn ein Kind andernfalls in Gefahr wäre, psychischen oder physischen Schaden zu erleiden, und wenn tatsächlich keine weniger einschneidenden Massnahmen zur Verfügung stehen.**
35. Im Berichtszeitraum begegnete die NKVF ferner mehreren Fällen, in welchen die Mitglieder einer Familie gestaffelt rückgeführt wurden. So wurde auf mindestens drei Flügen beobachtet, dass die Rückführung von Familienvätern in Abwesenheit der übrigen Familienmitglieder stattfand.²³ Die NKVF nimmt zur Kenntnis, dass bei Vorliegen einer Mitwirkungspflichtverletzung nach Art. 8 Abs. 4 Asylgesetz (AsylG)²⁴ oder bei unbenutztem Verstreichen lassen der Ausreisefrist, die Behörde gestützt auf Art. 34 Abs. 1 Asylverordnung 1 (AsylV)²⁵ einen gestaffelten Wegweisungsvollzug in Erwägung ziehen kann, erachtet diesen aber vor dem Hintergrund des Rechts auf Familienleben nach Art. 8 EMRK als problematisch. Dies gilt insbesondere dann, wenn es dadurch zu einer Trennung der Familienmitglieder über einen längeren Zeitraum hinweg kommt, oder wenn für die Betroffenen unklar bleibt, innert welchem Zeithorizont eine Familienzusammenführung realisiert wird. **Sie empfiehlt deshalb den zuständigen Behörden, im Falle eines gestaffelten Wegweisungsvollzugs stets sicherzustellen, dass es nicht zu einer längerfristigen Trennung der betroffenen Familienmitglieder oder einer Ungewissheit derselben über den Zeitpunkt ihrer Wiedervereinigung kommt. In diesem Fall entsteht für die Be-**

²¹ Dieser Fall ereignete sich im Kanton Bern.

²² Der Migrationsdienst des Kantons Bern berief sich in seiner Stellungnahme auf Art. 80 Abs. 4 AuG, wonach die Anordnung einer Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ausgeschlossen sei. Seiner Auffassung nach erfolgte die Trennung von Mutter und Kind unter Berücksichtigung des Kindeswohls.

²³ In einem dieser Fälle wurde eine Stellungnahme vom Service de la Population du Canton de Vaud eingeholt, in welcher erklärt wird, dass die betroffene Familie eine freiwillige Ausreise inkl. Rückkehrhilfe mehrmals abgelehnt und der Familienvater schliesslich um die möglichst baldige Durchführung einer zwangsweisen Rückführung bat, auf die Gefahr hin, dass seine zu diesem Zeitpunkt hospitalisierte Ehefrau und sein Sohn später nachfolgen würden. Letztere reisten nach Angaben der Behörde 10 Wochen danach unter Inanspruchnahme von Rückkehrhilfe freiwillig aus.

²⁴ Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31.

²⁵ Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1) vom 11. August 1999, SR 142.311.



hören eine gesteigerte Informationspflicht. Überdies sollte den betroffenen Familienmitgliedern in jedem Fall das rechtliche Gehör gewährt werden.

f. Bodenorganisation am Flughafen²⁶

i. Infrastruktur

36. Die Bodenorganisation am Flughafen Genf und Zürich wurde von den Beobachtenden verschiedentlich als sehr professionell und gut geführt bezeichnet.
37. Nach wie vor erschien den Beobachtenden indes die am Flughafen Genf für die Flugvorbereitungen zur Verfügung stehende Halle eher ungeeignet. Vermieden werden sollte es nach Ansicht der Kommission insbesondere, die Rückzuführenden direkt an ihren Warteplatz zu führen und dort für den Flug vorzubereiten, da sie so vor allgemeinen Blicken weniger geschützt sind.

ii. Vorbereitung

38. Weiterhin werden einzelne Flüge von einer Delegation der nigerianischen Immigrationsbehörde begleitet. Die Kommission regt vor dem Hintergrund der deeskalierenden Wirkung dieser Begleitung erneut die Ausdehnung einer entsprechenden Zusammenarbeit auf weitere Zielländer an.

iii. Einstieg

39. Die Kommission beobachtete mehrfach, dass rückzuführende Personen in schwierigen Fällen mithilfe eines Hublifts ins Flugzeug transportiert wurden. Nach Ansicht der Kommission stellt dies eine geeignete Lösung dar, um der potentiellen Verletzungsgefahr beim Einstieg ins Flugzeug vorzubeugen.

g. Flug²⁷

40. Die Flugphase gestaltete sich in der Regel relativ ruhig und problemlos, wobei im ersten Halbjahr der Berichterstattung auf den T7-Flügen teilweise Unruhen auftraten.

h. Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats²⁸

41. Die Übergabe der Rückzuführenden in den Zielländern verlief abgesehen von den unten aufgeführten Vorfällen weitgehend problemlos.

²⁶ Art. 15f Abs. 1 lit. b der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA); SR 142.281.

²⁷ Art. 15f Abs. 1 lit. c VVWA.

²⁸ Art. 15f Abs. 1 lit. d VVWA.



42. Nach wie vor wurde jedoch ersichtlich, dass ohne eine vorgängige genauere Koordination und Information die Kooperation mit den lokalen Behörden im Zielland teilweise erschwert ist. So zeigten sich die Behörden eines Landes anlässlich ihres Eintritts ins Flugzeug sichtbar verärgert über die Fesselung der rückzuführenden Personen und verlangten weitere Erklärungen von den Schweizer Behörden. **Angesichts dieses Vorfalls empfiehlt die Kommission, den vorgängigen Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden im Zielland – idealerweise mittels Entsendung eines Vorausdetachements – weiter zu fördern, und dafür zu sorgen, dass die Delegationen stets eine Begleitperson mitführen, die auch die jeweilige Landessprache spricht.**
43. In einem weiteren Fall beobachtete die NKVF, wie sieben rückzuführende Personen nach der Landung des betreffenden Sonderflugs in Lagos von der nigerianischen Drogenpolizei angehalten wurden. Wie die NKVF verstanden hatte, wurden diese von der nigerianischen Polizei gesucht. Es stellte sich für die Kommission somit die Frage, ob die betreffenden Personen in Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen über die Auslieferung den nigerianischen Behörden zur Strafverfolgung übergeben worden waren.
44. Auf die entsprechende Anfrage der Kommission wurde von Seiten des BFM erklärt, die betreffenden Personen seien wegen Drogenhandels in der Schweiz strafrechtlich verurteilt worden und hätten ihre Strafe bereits in der Schweiz verbüsst. Weiter hiess es, sie seien nach ihrer Ankunft in Lagos von der Drogenpolizei lediglich befragt worden. Der Empfang der rückgeführten Personen durch die nigerianischen Immigrationsbehörden erfolge jeweils in Anwesenheit eines Vertreters des Aussenministeriums sowie in der Regel von Vertretern der Drogenpolizei. Im Rahmen der Vorbereitungen des Vorausdetachements sei zudem klargestellt worden, dass der Grund für die Rückführung dieser Personen ihr irregulärer Aufenthalt in der Schweiz sei.
45. Die Kommission weist im Sinne eines wichtigen Grundsatzes dennoch darauf hin, dass die Schweiz im Lichte von Art. 25 Abs. 2 BV²⁹ und gemäss Bundesgesetz über die Rechtshilfe in Strafsachen³⁰ verpflichtet ist, strafrechtlich verfolgte oder verurteilte Personen nicht auszuliefern, wenn die Gefahr besteht, dass das Verfahren im Ausland den menschenrechtlichen Verfahrensgrundsätzen nicht entspricht. **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass die zwangsweise Rückführung von Personen nicht faktisch zu deren Strafverfolgung in Staaten führt, deren Verfahren den menschenrechtlichen Verfahrensgrundsätzen nicht genügen.**

i. Informationen an die rückzuführenden Personen

46. Wie bereits oben im Zusammenhang mit der Anhaltung bemerkt (vgl. Ziff. 24), herrscht in den Kantonen nach wie vor eine sehr unterschiedliche Praxis in Bezug auf die vorgängige Informati-

²⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

³⁰ Art. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) vom 20. März 1981, SR 351.1.



on der rückzuführenden Personen. Als bedenklich erachtet die Kommission zwei Fälle, in welchen den Rückzuführenden zum Zeitpunkt der Anhaltung in der Zelle der eigentliche Zweck des Transportes und das Ziel verheimlicht wurden. Die Kommission verweist an dieser Stelle nochmals auf das in Art. 29 Abs. 1 ZAV vorgeschriebene Vorbereitungsgespräch. **Dementsprechend fordert sie die Vollzugsbehörden auf, den gesetzlichen Bestimmungen nachzukommen und die rückzuführenden Personen nach Möglichkeit einige Tage zuvor über die unmittelbar bevorstehende Rückführung zu informieren, damit sie ihre Reise entsprechend vorbereiten können.**

j. T7-Flüge

47. Im Berichtszeitraum begleitete die NKVF insgesamt 15 Flüge nach Milano und war fünfmal bei der Bodenorganisation anwesend.
48. Die NKVF erachtet die Durchführung der oben beschriebenen Flugverbindung nach Italien (vgl. Ziff. 6) als problematisch, weil auf diesen vom BFM zum einzigen Zweck der Rückführung gecharterten Flügen gemäss Beobachtungen der Kommission die Anwendung von Zwangsmassnahmen zumindest teilweise analog wie bei regulären Sonderflügen erfolgt. Der für die Durchführung dieser Flüge verwendete Flugzeugtyp erscheint zudem aufgrund der engen Platzverhältnisse nicht geeignet, insbesondere auch um medizinische Notfallinterventionen durchzuführen. Die Kommission teilte dem Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug ihre Bedenken bereits in einem Schreiben vom 09.12.2013 mit. In seiner Stellungnahme betonte dieser, dass er an der Weiterführung dieser Flugverbindung festzuhalten beabsichtige, von einer Mischung von renitenten Rückzuführenden und Familien mit Kleinkindern allerdings künftig abzusehen sei (vgl. auch Ziff. 51 unten).
49. Seit der im April 2013 angefangenen systematischen Beobachtung der T7-Flüge stellte die Kommission vorerst fest, dass Vollfesselungen aus sicherheitspolizeilichen Gründen z.T. systematischer als bei regulären Sonderflügen angewendet und auch während des Fluges aufrechterhalten wurden. Seit September 2013 konnte sie teilweise eine Lockerung feststellen, so dass systematisch eine Teilfesselung und nur in einzelnen Fällen eine Vollfesselung angewendet wurde. Als zufriedenstellend erachtet die Kommission die Tatsache, dass anlässlich von drei der beobachteten Flüge bzw. einer Bodenorganisation gänzlich auf die Anwendung von Zwangsmassnahmen verzichtet wurde. Besonders problematisch erschien der NKVF indessen ein Flug, auf welchem alle männlichen Rückzuführenden vollgefesselt wurden, darunter auch ein Familienvater, der sich keineswegs renitent verhielt. Die Situation eskalierte daraufhin, und die Mutter kollabierte in Anwesenheit ihrer Kleinkinder. Generell stellte die Kommission verschiedentlich fest, dass insbesondere in Bezug auf den angemessenen Fesselungsgrad auf T7-Flügen bei den zuständigen Polizeibehörden noch Unklarheiten bzw. verschiedene Einschätzungen bestehen. **Die Kommission empfiehlt die Praxis der Anwendung von Zwangsmassnahmen auf T7-Flügen zu vereinheitlichen. Dabei sollte ihrer Ansicht nach - und nur falls überhaupt notwen-**



dig - die modulare Teilfesselung zur Anwendung kommen, wenn immer möglich aber auf Zwangsmassnahmen verzichtet werden, wie dies in einzelnen Fällen bereits geschehen ist.

50. Beunruhigt zeigte sich die Kommission über die Rückführung von teilweise medizinisch als heikel einzustufenden Fällen, insbesondere weil die engen Platzverhältnisse dieses Flugzeugtyps eine medizinische Notfallintervention (vgl. oben) erschweren würden. Auch ist aus Sicht der NKVF nicht nachvollziehbar, in welchen Fällen bzw. nach welchen Kriterien auf T7-Flügen eine medizinische Begleitung angeordnet wird. Die NKVF war bei mehreren Rückführungen an der Bodenorganisation bzw. auf dem Flug anwesend, wo Rückzuführende mit medizinischen Problemen weggewiesen wurden, jedoch keine medizinische Begleitung organisiert war. **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, die Kriterien für die Anordnung einer medizinischen Begleitung in einer entsprechenden Weisung zu definieren. Dabei sollte zumindest die medizinische Begleitung auf Flügen mit medizinisch heiklen Fällen sichergestellt sein.**
51. Die NKVF beobachtete mehrfach, dass Familien mit Kleinkindern zusammen mit Personen rückgeführt wurden, die heftigen Widerstand leisteten und folglich vollgefesselt wurden. **Die Kommission ist der Ansicht, dass Kinder nach Möglichkeit vor solchen Szenen verschont bleiben sollten, und nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug auf Empfehlung der Kommission von einer Mischung künftig abzu- sehen bedenkt.**

k. Pilotprojekt betreffend die Beteiligung an EU-Sammelflügen nach Georgien

52. Im November 2013 startete das BFM das Pilotprojekt Airzena zur Beteiligung an Frontex-Flügen nach Georgien.
53. Die NKVF beobachtete im genannten Zeitraum einen solchen Frontex-Flug. Hierbei zeigte sich, dass die vorgängige Zustellung der gesamten Dokumentation inklusive aller Flugsegmente die Arbeit der NKVF hätte erleichtern können. Problematisch erschien auf dem betreffenden Flug weiter die Konfiszierung von Methadon durch georgische Behörden und die Notwendigkeit einer Intervention des schweizerischen Begleitarztes bei ausländischen Rückzuführenden auf dem Flughafen Düsseldorf.

IV. Zusammenfassung

54. **Der mit den Vollzugsbehörden etablierte Dialog gestaltete sich auch über den letzten Berichtszeitraum hinweg konstruktiv und leistete einen wesentlichen Beitrag zu weiteren Verbesserungen in der Praxis des Wegweisungsvollzugs. Insbesondere im medizinischen Bereich wurden wichtige Fortschritte erzielt. So bezeichnet es die NKVF als besonders erfreulich, dass keine weiteren Fälle einer zwangsweisen Verabreichung von Beruhigungsmitteln gemeldet wurden. Auch die positive Entwicklung der Zusammenarbeit mit der für die medizinische Be-**



gleitung zuständigen Organisation und die Professionalisierung von deren Arbeitsweise werden von der Kommission begrüsst. Handlungsbedarf besteht nach Ansicht der Kommission unter anderem weiterhin im Bereich des medizinischen Datenflusses (vgl. unter Kap. III. d.). Zwangsmassnahmen werden auf den Flügen in der Regel einzelfallgerecht gehandhabt, wobei weiterhin eine Reduktion der Vollfesselungen anzustreben und die Notwendigkeit einer Fesselung überhaupt und grundsätzlich zu hinterfragen ist. Insbesondere der Bereich der Anwendung von Zwangsmassnahmen im Rahmen polizeilicher Zuführungen und Anhaltungen bedarf nach Ansicht der Kommission aber in einigen Kantonen dringlicher Anpassungen im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips.

Für die Kommission:

Jean-Pierre Restellini, Präsident der NKVF



P.P. CH-3003 Bern-Wabern, BFM

Nationale Kommission zur
Verhütung von Folter (NKVF)
Herr Dr. med. Jean-Pierre Restellini
Präsident
Bundesrain 20
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.312874 / 244.33/2013/01781244.33/2013/01781
3003 Bern-Wabern, 4. Juli 2014

Stellungnahme des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug zum Bericht der NKVF betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring (Mai 2013 – April 2014)

Sehr geehrter Herr Präsident

Der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug (FA R+WwV) ist von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, und dem Präsidenten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, damit beauftragt worden, eine Stellungnahme zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring während des Zeitraums vom Mai 2013 bis zum April 2014 zu verfassen.

Der Fachausschuss hat den Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen der NKVF mit Interesse zur Kenntnis genommen und dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Einleitende Bemerkungen

Der Fachausschuss nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die polizeilichen Begleitpersonen ihre Aufgaben im Rahmen der Rückführungen in der Regel kompetent und routiniert erfüllen. Auch aus Sicht des Fachausschusses ist der regelmässige Dialog zwischen der NKVF und den Behörden als positiv und konstruktiv einzuschätzen.

Zu den Empfehlungen im Einzelnen nimmt der FA R+WwV wie folgt Stellung:

Anwendung von Zwangsmassnahmen

Empfehlung Absatz 13: Gemäss Art. 23 Abs. 1 der Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsverordnung, ZAV; SR 364.3) dürfen Fesselungsmittel u.a. eingesetzt

werden, *um Angriffe zu verhindern* (Bst. b) oder *Selbstverletzungen zu verhindern* (Bst. c). Folglich ist der FA R+WwV der Auffassung, dass die Anwendung einer Vollfesselung bei – ernst zu nehmender – Ankündigung von Widerstand unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips gerechtfertigt ist. Kündigt eine Person in ernst zu nehmender Art und Weise Widerstand an oder gibt ihr bisheriges Verhalten Grund zur Annahme eines ernst zu nehmenden Widerstandes, ist sowohl mit einem potentiellen Angriff als auch mit einem allfälligen Versuch der Selbstverletzung zu rechnen. Der Einsatz der Fesselungen richtet sich immer nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip, d.h. den Umständen des Einzelfalles und dem Verhalten der betreffenden Person. Je nach konkreter bzw. mutmasslicher Gefahr, die von der betroffenen Person ausgeht, wird in diesen Fällen eine Teil- oder Vollfesselung angeordnet. Zudem sind – sowohl während der Flugphase als auch bei den Zuführungen – die konkreten Umstände der verwendeten Transportmittel zu berücksichtigen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Vollfesselung dabei meist temporärer Natur ist und wieder reduziert oder ganz aufgehoben wird, sobald sich die betroffene Person beruhigt hat und ein Sicherheitsrisiko ausgeschlossen werden kann.

Empfehlung Absatz 15: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass es sich beim anlässlich von Rückführungen verwendeten Sparringhelm nicht um ein „*mögliches Element der Vollfesselung*“ handelt, sondern um ein Hilfsmittel, das insbesondere dem Selbstschutz der betreffenden Person dient. Erfahrungsgemäss versuchen rückzuführende Personen zum Teil, sich durch Selbstverletzung mittels Anschlagen des Kopfes ihrer Rückführung zu entziehen. Im Weiteren ist gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG; SR 364) der Einsatz von Integralhelmen als Hilfsmittel verboten, nicht aber der Einsatz von Sparringhelmen. Aus diesen Gründen erachtet der FA R+WwV den Einsatz eines Sparringhelms bei Notwendigkeit und unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips als rechtmässig.

Empfehlung Absatz 16: Wie bereits in der Stellungnahme zum letztjährigen Bericht ruft der FA R+WwV in Erinnerung, dass Art. 23 ZAV die Fesselung der zu transportierenden Person auf einen Rollstuhl oder eine Tragbahre – sofern erforderlich – ausdrücklich erlaubt. Die Anzahl der von der Kommission aufgezählten Fälle bestätigt im Übrigen, dass eine (kurzzeitige) Fesselung auf einen Rollstuhl nur in begründeten Einzelfällen angewendet wird.

Empfehlung Absatz 17: Der FA R+WwV wird vertieft prüfen, ob die Praxis bei den Toiletten-gängen angepasst werden kann.

Behandlung durch die Vollzugsbehörden

Empfehlung Absatz 21: Der FA R+WwV wird vertieft prüfen, ob und in welchem Rahmen der Einsatz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern angezeigt ist.

Polizeiliche Zuführungen

Empfehlungen Absatz 24-25: Der FA R+WwV weist darauf hin, dass nach Art. 46 des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) und Art. 69 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20) die Kantone für den Vollzug der Wegweisungen zuständig sind. Folglich hat sowohl für Anhaltungen in der Zelle als auch für Zuführungen zum Flughafen im konkreten Einzelfall die jeweils zuständige Kantonspolizei über den angemessenen Einsatz der Zwangsmittel zu entscheiden.

Dennoch liegt es auch im Interesse des FA R+WwV, eine einheitliche Praxis bei der Anwendung der Zwangsmittel durch die Kantone zu unterstützen. Der FA R+WwV hat deshalb aufgrund der bisherigen Erkenntnisse des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings im Dezem-

ber 2012 die Empfehlung an die zuständige Stelle – die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) – gerichtet, bei den Vollzugsbehörden die in Art. 23 ZAV enthaltenen Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Anhaltungen und Zuführungen in Erinnerung zu rufen sowie den Austausch über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Einsatzdoktrinen zu fördern. Im Weiteren ist die Frage – wie die Kommission bereits zur Kenntnis genommen hat – in der Zwischenzeit auf der Ebene der KKJPD angegangen worden. Die KKJPD hat hierzu am 12. Mai 2014 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechende Musterprozesse betreffend Anwendung von Zwangsmassnahmen im Zusammenhang mit der Anhaltung und dem Transport der rückzuführenden Personen an den Flughafen definieren soll. Voraussichtlich im Sommer 2014 werden die ersten Resultate der betreffenden Arbeitsgruppe vorliegen.

Medizinische Versorgung der rückzuführenden Personen

Empfehlungen Absatz 29 und 31: Der FA R+WwV betont erneut, dass medizinische Probleme, welche einer Ausreise in den Herkunftsstaat entgegenstehen könnten, bei der Prüfung der Zumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung durch das BFM berücksichtigt werden. Dieser wird als zumutbar erachtet, wenn die notwendige medizinische Behandlung im Herkunftsstaat vorhanden ist und die betreffende Person im Zielstaat die angemessene Behandlung erhalten kann. Gegen die Wegweisungsverfügung können Rechtsmittel ergriffen werden, so dass gegebenenfalls das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich über die Zumutbarkeit des Vollzugs zu entscheiden hat.

Was die medizinische Übergabe im Zielstaat betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Behörden des Zielstaats bei einer Rückführung in einen Dublin-Staat vom BFM vorgängig über die allenfalls vorhandene Betreuungsbedürftigkeit von rückzuführenden Personen informiert werden. Insbesondere werden den Behörden die Arztberichte der betreffenden Personen – in Englisch oder übersetzt in die jeweilige Sprache – übermittelt. Für die Sicherstellung der medizinischen Betreuung nach der Übergabe ist der Zielstaat verantwortlich.

Im Gegensatz zu Dublin-Fällen, in denen bei medizinischen Problemen eine Meldepflicht an den Dublin-Staat erforderlich ist, ist bei einer Rückführung in den Herkunftsstaat gesetzlich keine diesbezügliche Meldepflicht vorgesehen. Ein Grossteil der schweizerischen Rückübernahmeabkommen sieht jedoch die Weitergabe von Angaben zum Gesundheitszustand der rückzuführenden Person vor, sofern diese im Interesse der betreffenden Person liegt. Die Schweiz kann den Zielstaat aufgrund dessen staatlicher Souveränität jedoch nicht dazu verpflichten, einen medizinischen Empfang zu organisieren. Nachdem die medizinische Versorgung im Herkunftsstaat ein Teil der Prüfung der Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs ist, ist davon auszugehen, dass die betreffenden Personen im Zielstaat die angemessene medizinische Betreuung erhalten.

Zudem müssen die kantonalen Behörden im Vorfeld der Rückführungen die Vorgaben bezüglich der Bestätigung der Transportfähigkeit nach Art. 18 ZAV beachten. In den von der Kommission erwähnten Fällen ist die Transportfähigkeit – allenfalls unter der Einhaltung bestimmter Auflagen – durch die kantonalen Behörden bestätigt worden.

Empfehlung Absatz 30: Der FA R+WwV ist ebenfalls der Ansicht, dass rückzuführenden Personen, die sich in medikamentöser Behandlung befinden, eine angemessene Reservedosis für den Flug und zur weiterführenden Eigenmedikation im Zielland auszuhändigen ist. Die kantonalen Migrations- und Vollzugsbehörden werden diesbezüglich – beispielsweise im Rahmen von Fachtagungen wie der jährlich stattfindenden Vollzugskoordinatorretagung – regelmässig sensibilisiert. Zudem behalten sich die Polizeibehörden der Flughafenkantone (Bodenorganisationen) vor, die Rückführung von Personen aufgrund fehlender Medikamente und Rezepte abzulehnen. Der FA R+WwV bedauert, dass trotz dieser Massnahmen in einzelnen Fällen die Reservedosis für die rückzuführenden Personen ungenügend war, weist

jedoch darauf hin, dass die Einfuhr von Methadon in einigen Zielstaaten strafbar ist. Den rückzuführenden Personen kann folglich in diesen Fällen aus rechtlichen Gründen keine entsprechende Reservedosis mitgegeben werden.

Trennung von Familien und Kindern

Empfehlung Absatz 34: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass eine Trennung von Eltern und ihren Kindern (insbesondere Mütter und Kleinkinder) im Vorfeld der Rückführung nur dann in Erwägung zu ziehen ist, wenn das Kind andernfalls in Gefahr wäre, psychischen und physischen Schaden zu erleiden, und wenn keine weniger einschneidende Massnahmen zur Verfügung stehen. Das in der Kinderrechtskonvention stipulierte Kindeswohl hat in jedem Fall Vorrang und gilt absolut. Was den von der Kommission erwähnten Einzelfall betrifft, verweist der FA R+WwV an den zuständigen Kanton.

Empfehlung Absatz 35: Der FA R+WwV hält fest, dass die Wegweisung grundsätzlich nur in denjenigen Fällen gestaffelt vollzogen wird, in denen einzelne Mitglieder einer Familie, die von der gleichen Wegweisungsverfügung betroffen sind, die Ausreisefrist missachten bzw. den Wegweisungsvollzug verhindern wollen. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit des gestaffelten Wegweisungsvollzugs in Art. 34 Abs. 1 der Asylverordnung über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1; SR 142.311) ausdrücklich vorgesehen.

Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats.

Empfehlung Absatz 42: Der FA R+WwV ist der Ansicht, dass der vorgängige Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden des Zielstaats hinreichend sichergestellt ist. In erster Linie sind hierfür die schweizerischen diplomatischen Vertretungen im Zielstaat zuständig. Bei einer Vielzahl von Zielstaaten im aussereuropäischen Kontext setzt das BFM zusätzlich jeweils ein Vorausdetachment ein. Dennoch bleibt der Verlauf der Übergabe in einzelnen Zielstaaten aufgrund unklarer Zuständigkeiten, mehrerer Ansprechpersonen am Zielflughafen oder wechselnden Abläufen teilweise unberechenbar. So war beim von der Kommission erwähnten Flug, bei dem die Behörden des Zielstaats Erklärungen zu den Fesselungen verlangt haben, ebenfalls ein Vorausdetachment des BFM im Einsatz. Dieses konnte jedoch nicht verhindern, dass es bei der Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaats zu Komplikationen gekommen ist.

Was die sprachliche Verständigung mit den Behörden der Zielstaaten betrifft, werden die Vorbereitungen und Flugbegleitungen bereits heute nach Möglichkeit durch Personen des BFM durchgeführt, welche die jeweilige Landessprache sprechen.

Empfehlung Absatz 45: Der FA R+WwV betont, dass mit den Behörden der Zielstaaten kein systematischer Datenaustausch über allfällige Strafakten der rückzuführenden Personen durchgeführt wird. Das BFM kann jedoch gemäss Art. 97 Abs. 3 Bst. g AsylG ausländischen Behörden Angaben über strafrechtliche Verfahren bekannt geben, wenn dies im konkreten Fall zur Rückübernahme und zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Zielstaat erforderlich ist. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person dadurch nicht gefährdet wird. Im vom der NKVF beobachteten Fall ist festzuhalten, dass die zwangsweise Rückführung der betreffenden Personen zu keiner weiteren Strafverfolgung in Nigeria führt. Verschiedene Abklärungen der schweizerischen Botschaft vor Ort – u.a. Gespräche mit einer lokalen NGO – haben dies bestätigt. Somit ist die Bekanntgabe von Angaben über strafrechtliche Verfahren in Fällen, in denen die weiteren Vorgaben von Art. 97 Abs. 3 Bst. g AsylG erfüllt sind, rechtmässig.

Informationen an die rückzuführenden Personen

Empfehlung Absatz 46: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass grundsätzlich einige Tage vor der Rückführung ein Vorbereitungsgespräch durchzuführen ist. Der Fachausschuss hat sich deshalb am 29. Mai 2012 mit einem Rundschreiben an die Kantone gewendet, um die Vorgaben von Art. 27 Abs. 2 ZAG bzw. Art. 29 ZAV in Erinnerung zu rufen und die Informationsbroschüre vorzustellen, die durch den Fachausschuss als visuelles Hilfsmittel für die Vorbereitungsgespräche ausgearbeitet wurde.

Der FA R+WwV weist jedoch darauf hin, dass gemäss Art. 29 Abs. 3 ZAV ausnahmsweise auf das Vorbereitungsgespräch verzichtet werden kann, insbesondere wenn bereits zu einem früheren Zeitpunkt ein solches stattgefunden hat und der anschliessende Rückführungsversuch abgebrochen werden musste. Anhand der Angaben der Kommission ist für den Fachausschuss keine abschliessende Beurteilung darüber möglich, ob sich die Kantone in den beiden betreffenden Fällen an die gesetzlichen Vorgaben gehalten haben. Die Problematik der Vorbereitungsgespräche wird jedoch derzeit in einer Arbeitsgruppe unter der Federführung der KKJPD bearbeitet.

T7-Flüge

Empfehlung Absatz 49: Der FA R+WwV hat die Kommission bereits mit Schreiben vom 16. Januar 2013 betreffend die Weiterführung der T7-Linienflüge darauf hingewiesen, dass es sich bei den betreffenden Flügen um Linienflüge handelt, mit denen Rückführungen der Vollzugsstufe 2 und 3 nach Art. 28 ZAV durchgeführt werden. Bei Rückführungen der Vollzugsstufe 3 können nach Art. 28 Abs. 1 ZAV die gleichen Zwangsmittel eingesetzt werden wie bei Sonderflügen. Folglich besteht auch die Möglichkeit der Anwendung einer Vollfesselung. Der polizeiliche Equipenleiter entscheidet – wie bei allen anderen Rückführungen – situativ und auf den Einzelfall bezogen über die Anwendung polizeilicher Zwangsmassnahmen. Der Einsatz der Zwangsmittel richtet sich dabei nach den konkreten Umständen, insbesondere dem Verhalten der betreffenden Person.

Empfehlung Absatz 50: Der FA R+WwV hält fest, dass eine medizinische Begleitung der Rückführungen bei Linienflügen gestützt auf Art. 24 ZAG in denjenigen Fällen vorgesehen ist, in denen eine ärztliche Beurteilung ergeben hat, dass eine medizinische Betreuung notwendig ist. Dabei haben die kantonalen Behörden die Vorgaben in Bezug auf die Bestätigung der Transportfähigkeit nach Art. 18 ZAV zu beachten. Die Kriterien für die Anordnung der medizinischen Begleitung sind somit auf Gesetzes- und Verordnungsstufe hinreichend geregelt, so dass eine zusätzliche Regelung in einer Weisung aus Sicht des Fachausschusses nicht notwendig ist.

Empfehlung Absatz 51: Der FA R+WwV geht mit der Kommission einig, dass von einer Mischung von renitenten rückzuführenden Personen und Familien mit Kleinkindern abgesehen werden sollte. Das BFM hat aufgrund der ersten Erfahrungen bei den T7-Flügen und auf Empfehlung der Kommission bereits im Juli 2013 entschieden, Familien bei diesen Flügen nur noch separat zurückzuführen.

Wir danken Ihnen für die gute Zusammenarbeit und die von der Kommission vorgebrachten Empfehlungen.

Freundliche Grüsse

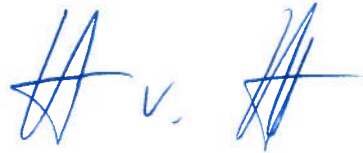
Die Co-Vorsitzenden des Fachausschusses Rückkehr und Wegweisungsvollzug

Amt für Migration des Kantons
Basel-Landschaft



Hanspeter Spaar
Amtschef

Bundesamt für Migration BFM



Urs von Arb
Vizedirektor

Kopie an:

- Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Vorsteherin Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern
- Herr Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Präsident, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 690, 3000 Bern 7